

УДК 353.1:336:338.246.2

**М. А. Латинін**

доктор наук з державного управління, професор

**А. І. Гнатенко**

аспірант, старший викладач

Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України

## **ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТРАТЕГІЧНИМ ПЛАНУВАННЯМ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ**

*У статті запропоновано фінансово-економічний механізм державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку в Україні. Досліджено особливості його функціонування в сучасних умовах. Виокремлено проблеми, що негативно впливають на ефективність інструментів фінансово-економічного механізму. Визначено напрями модернізації системи державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку в Україні.*

**Ключові слова:** державне управління, механізм державного управління, стратегічне планування регіонального розвитку, регіональний розвиток, стратегічне планування.

### **I. Вступ**

Сьогодні, з урахуванням глобалізаційних та інтеграційних процесів України, проблема ефективності державного стратегічного управління розвитком регіонів є надзвичайно актуальною. Зокрема, йдеться про взаємоузгодженість та комплексність механізмів, успішне функціонування яких забезпечує всебічне використання потенціалу регіонів, особливо в умовах значної диспропорції в розвитку. Саме тому, з огляду на обраний зовнішньополітичний курс нашої держави, значної уваги потребує дослідження особливостей функціонування фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку з метою забезпечення раціонального використання бюджетних коштів та підвищення рівня фінансової дисципліни.

Дослідженню особливостей функціонування інструментів фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку в Україні присвячено чимало праць вітчизняних учених, таких як: С. О. Біла, О. А. Баталов, І. В. Валюшко, Я. А. Жаліло, В. І. Жук, М. О. Кушнір, О. В. Шевченко та ін.

### **II. Постановка завдання**

Метою статті є дослідження особливостей функціонування фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку в Україні.

### **III. Результати**

Під фінансово-економічним механізмом державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку, на нашу думку, слід розуміти сукупність інструментів,

які ґрунтуються на певних принципах з використанням відповідних методів, ресурсів, що забезпечують досягнення визначеної стратегічної мети.

Серед інструментів фінансово-економічного механізму, що функціонують на сучасному етапі розвитку України, доцільно виділити такі:

- фінансування пріоритетних напрямів регіонального розвитку в межах національних проектів;
- фінансування державних цільових програм;
- інвестування через Державний фонд регіонального розвитку;
- підтримка державно-приватного партнерства;
- сприяння укладанню угод щодо регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та регіонами;
- активізація прямого державного інвестування;
- перерозподіл бюджетних коштів через міжбюджетні трансферти;
- створення умов для кластеризації регіонального розвитку;
- сприяння міжрегіональному співробітництву тощо.

Важливим інструментом фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку є фінансування пріоритетних напрямів регіонального розвитку в межах національних проектів. Їх розробляють для забезпечення довгострокового планування й розвитку соціально-економічної системи, підвищення дієздатності державного управління у стратегічному вимірі. Політика реалізації національних проектів була запроваджена у 2010 р. Спочатку Кабінетом Міністрів України було затверджено перелік з 11 націо-

нальних проектів у межах визначених пріоритетних напрямів. Надалі перелік національних проектів було розширено. Станом на початок 2013 р. перелік проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національних проектів) містить п'ять пріоритетів, у межах яких виділено 16 національних проектів. У семи національних проектах виділено 21 їх складову.

Попередні підсумки реалізації національних проектів свідчать про різну активність регіонів щодо участі в процесах національного проектування. Так, осередками реалізації національних проектів стали АР Крим, Волинська, Донецька, Івано-Франківська, Одеська та Рівненська області. Водночас багато з регіонів досі лишаються поза впливом ініціатив щодо національного проектування. За його межами (за винятком пріоритету соціального спрямування "Нова якість життя") залишаються Кіровоградська, Полтавська, Хмельницька й Чернігівська області [7, с. 31–32].

Наступним інструментом фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку є фінансування в межах державних цільових програм, які забезпечують реалізацію програмно-цільового підходу до державного та бюджетного планування.

Останнім часом спостерігається тенденція до оптимізації кількості державних цільових програм з метою забезпечення їх взаємозв'язку з національними проектами та пріоритетами державної політики. Так, у 2004–2007 рр. кількість державних цільових програм становила близько 307, у 2008 р. – 200, протягом 2009–2010 рр. їх уже налічувалось 120. До прийняття Постанови Кабінету Міністрів України "Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм" від 22.06.2011 р. № 704 кількість державних цільових програм була 89, а вже в наказі Міністерства економіки "Про присвоєння облікових кодів державним цільовим програмам, що діють" від 20.05.2011 р. № 444 їх було задекларовано 61. У 2013 р. в Україні діяло 58 державних цільових програм, з яких 23 – економічного спрямування, 17 – соціального, 12 – національно-культурного, 6 – правоохоронного [3]. Крім того, ефективність державних цільових програм оцінюють за допомогою Методичних рекомендацій щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм.

Ще одним інструментом фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку є інвестування через Державний фонд регіонального розвитку (далі – ДФРР) – інститут консолідації та координації фінансових ресурсів для досягнення довгострокових цілей регіонального розвитку. Відповідно до

ст. 24-1 Бюджетного кодексу України, ДФРР є державною програмою, обсягом не менше ніж 1% прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період [4].

Згідно із Законом України "Про Державний бюджет України на 2012 рік", обсяг ДФРР становив 1 641 450 тис. грн, це близько 50% від обсягу коштів, передбаченого Бюджетним кодексом України. Сума доходів загального фонду Державного бюджету України за 2012 р. становила 322 226 831,8 тис. грн. До переліку було включено понад 500 програм (проектів), при цьому лівова частка коштів з ДФРР була спрямована на об'єкти освіти, зокрема, на підтримку дошкільних закладів (загалом 523 об'єкти). Інші об'єкти розподілялися в такому порядку: у сфері медицини – 98, житлово-комунального господарства і транспорту – 95; спорту – 55; культури – 2549 [9, с. 36]. Варто зазначити, що деякі з напрямів фінансуються з державного бюджету або враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

У Законі України "Про Державний бюджет України на 2013 рік" встановлено обсяг ДФРР – 987 534,6 тис. грн. Обсяг доходів загального фонду Державного бюджету на 2013 р. передбачено на рівні 315 224 383,6 тис. грн. Отже, у 2013 р. на видатки з ДФРР фактично передбачено лише третину коштів від обсягу, визначеного Бюджетним кодексом України [9, с. 34].

Досить дієвим інструментом фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку є активізація державно-приватного партнерства (далі – ДПП). Сьогодні його ефективність як форми взаємодії держави та бізнесу доведена світовим досвідом. За даними Світового банку щодо проектів ДПП у сфері інфраструктури [12], в Україні протягом 1992–2012 рр. було реалізовано 58 проектів, в які інвестовано 14,16 млн дол. США, з них близько 11,5 млн дол. США – у сфері телекомунікацій. До складу проектів ДПП, згідно з методологією Світового банку [11], включено проекти, що реалізуються на підставі договорів управління, оренди, концесії, продажу активів. При цьому проект вважається ДПП, якщо участь приватного партнера в його реалізації становить не менше ніж 25%, а проект продажу активів – якщо хоча б 5% акцій належать приватним власникам. Такий підхід до розуміння ДПП не відповідає вимогам українського законодавства, згідно з яким, зокрема, об'єкти ДПП не можуть бути приватизовані протягом усього строку дії угоди, об'єктами ДПП не можуть бути об'єкти, щодо яких прийнято рішення про приватизацію. Таким чином, наведені дані моніторингу Світового банку не можна вважати ілюстрацією реального стану розвитку ДПП в Україні.

За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, в Україні на кінець червня 2013 р. у межах ДПП розпочата реалізація 160 проектів. На сьогодні найпоширенішою формою співробітництва між державним та приватним секторами є концесія – взаємовигідний договір, коли держава передає бізнесу права на використання якогось об'єкта або майна [11]. Водночас ефективність використання механізму ДПП у регіонах України перебуває на досить низькому рівні, оскільки в більшості випадків при реалізації спільних проектів ДПП частка приватних інвестицій не перевищує 10% (відповідно, за світовими нормами такі проекти взагалі не можна вважати державно-приватними). Всю іншу частину витрат з фінансування проектів ДПП доводиться сплачувати з державного (або регіонального) бюджету [9, с. 46].

Наступним інструментом фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку є сприяння укладанню угод щодо регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та регіонами (далі – Угод). Однак, попри значний потенціал Угод щодо реалізації проектів на регіональному рівні, вони не стали основним інструментом політики розвитку регіонів, адже на сьогодні лише 6 регіонів із 27 (Донецька, Львівська, Волинська, Вінницька, Івано-Франківська та Херсонська області) їх підписали й реалізують. Водночас розглянуто та погоджено проекти Угод ще 11 регіонів, у стадії підготовки й доопрацювання досі залишаються проекти Угод 10 регіонів.

Підписані Угоди відрізняються й кількістю спільних проектів, які заплановано виконати. Так, Угода Донецької області передбачає реалізацію 50 спільних проектів, Львівської – 62, Волинської – 46, Вінницької – 25, Івано-Франківської – 11, Херсонської – 9 [1]. Часовий розріз угод різний: мінімальний – 3 роки у Херсонській області, середній – 4–5 років у Донецькій, Львівській, Волинській та Івано-Франківській областях, максимальний

Івано-Франківській областях, максимальний – 6 років у Вінницькій області. Тобто можна стверджувати, що перевага надається короткостроковому й середньостроковому плануванню, що має слабку орієнтацію на довгострокову перспективу. Загалом угоди переважно спрямовані на вирішення ключових проблем життєзабезпечення населених пунктів (у 4 угодах із 6), транспортної та соціальної інфраструктури (у 5 угодах із 6), а також поліпшенню екологічної ситуації (у 4 угодах із 6). Структурні пропорції джерел фінансування спільних проектів по регіонах значно коливаються. Найбільший обсяг фінансування угод з державного та місцевого бюджетів у Донецькій та Львівській областях (тобто в регіонах з високим та середнім рівнем розвитку), тоді як найменший – у Волинській, Івано-Франківській та Херсонській областях (регіони з низьким рівнем розвитку) [10].

Важливим інструментом фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку є активізація прямого державного інвестування. Причому одним з інструментів регулювання та перерозподілу інвестиційних ресурсів на рівні регіонів досі був спеціальний правовий режим інвестиційної діяльності, зокрема, створення спеціальних (вільних) економічних зон. Однак з низки проблем (порушення податкового законодавства, бездіяльність в окремих із них) цей інструмент не підтвердив своєї ефективності.

Сьогодні важливим є питання визначення оптимального рівня бюджетних інвестицій. Такі інвестиції доцільні в інфраструктуру (транспорт, зв'язок, природні монополії), що, у свою чергу, стимулюють приватні інвестиції.

В економічній теорії існує поняття граничної межі бюджетних інвестицій А. Де Ла Фуенте, ця межа перебуває на рівні 2% ВВП. Згідно із цією теорією, негативним є будь-яке відхилення від 2% [6] (рис. 1).

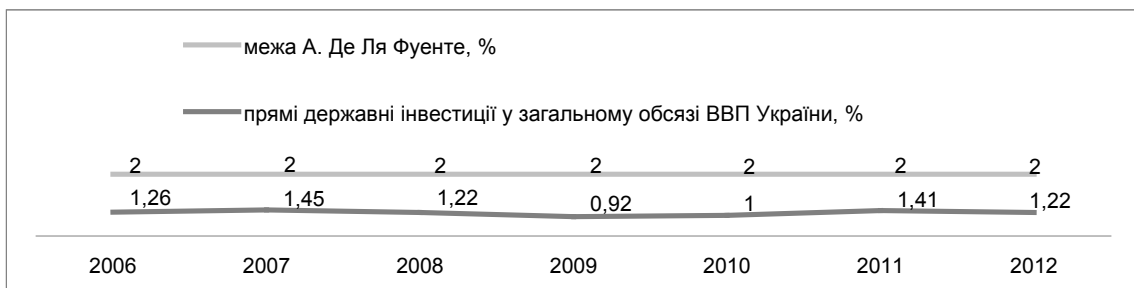


Рис. 1. Частка прямих державних інвестицій у загальному обсязі ВВП України у 2006–2012 рр.

Сьогодні оптимальний рівень бюджетних інвестицій А. Де Ла Фуенте в Україні не досягається, оскільки щорічно обсяг бюджетних інвестицій по відношенню до ВВП нижче, ніж 2%, що свідчить про надмірну автономію еко-

номічних процесів та про незацікавленість держави інвестувати у власну економіку. Разом з тим, починаючи з 2007 р., відбувається поступове зниження частки державних інвестицій у загальному обсязі ВВП. Це свідчить

про зниження ролі бюджетного інвестування в Україні. Найгірша ситуація була у 2009 р., що супроводжувалася й найнижчими макроекономічними показниками. Протягом 2010–2011 рр. спостерігалось збільшення обсягу бюджетних інвестицій, однак уже у 2012 р. показники знизилися на рівень кризового 2008 р.

Ще одним інструментом фінансово-економічного механізму державного управління

стратегічним плануванням регіонального розвитку є перерозподіл бюджетних коштів через міжбюджетні трансферти, які є прямим проявом державної фінансової підтримки. Також вони є індикатором спрямованості державної політики на довгострокову перспективу. Саме тому цікавою для аналізу є структура міжбюджетних відносин (рис. 2).

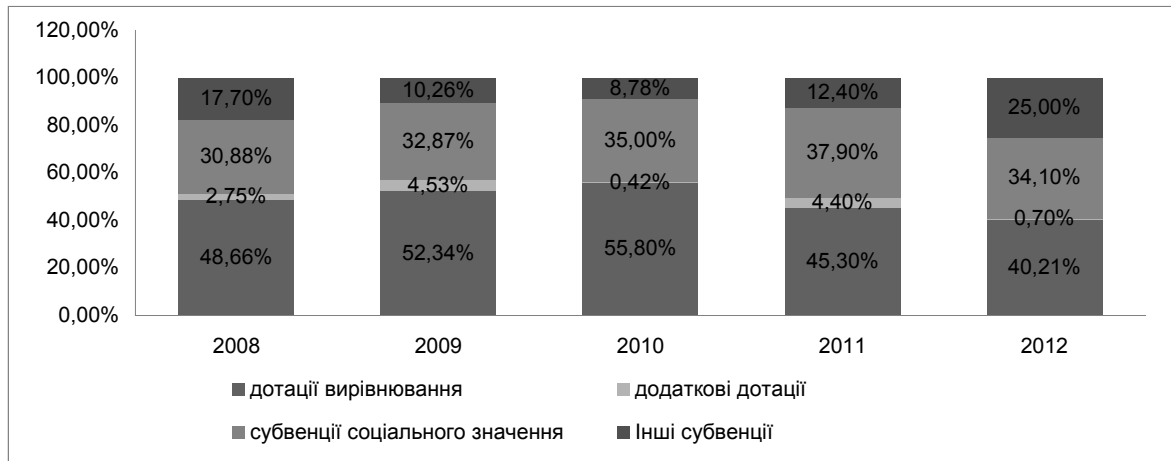


Рис. 2. Структура міжбюджетних трансфертів за основними напрямками у 2008–2012 рр.  
Інформаційне джерело: розраховано авторами за [2]

Значна частина коштів перерозподіляється центром у вигляді дотацій вирівнювання, спрямованих на вирівнювання доходної спроможності місцевих бюджетів, причому частка таких трансфертів має таку тенденцію: за 2008–2010 рр. їх частка зростає на 7,14%, а протягом 2010–2012 рр. – навпаки, знизилась на 5,09%. Також вагома частка серед міжбюджетних трансфертів місцевим органам влади припадає на субвенції соціального характеру, які мають цільове призначення. При цьому інвестиційні видатки й фінансування інших галузей з бюджету є досить незначними, хоча у 2012 р. спостерігалось покращення. Безумовно, така ситуація негативно впливає на інвестиційний розвиток регіонів, знижує вплив стратегічної спрямованості державної політики.

Досить важливим інструментом фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку є створення умов для кластеризації регіонального розвитку. На сьогодні кластерними ініціативами охоплено всі регіони України. Все це свідчить про зацікавленість компаній у створенні регіональних бізнес-мереж і забезпеченні надійної платформи для формування кластерної політики на державному рівні. Найпопулярнішими для їх створення є сфера туризму, харчова та машинобудівна галузі, тоді як наукоємні – електроніка, альтернативна енергетика, нанотехнології, інформаційні технології та фармацевтика – представлені недостатньо [5, с. 25].

Наступним інструментом фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку є економічна підтримка міжрегіонального співробітництва, де роль держави полягає у визначенні напрямів його розвитку. Основними формами міжрегіонального співробітництва сьогодні є: транскордонне, міжмуніципальне, міждержавне міжрегіональне співробітництво, євро регіони. Сьогодні не можна не згадати про відсутність чітко визначених пріоритетів розвитку міжрегіонального співробітництва у стратегіях регіонального розвитку. Лише у стратегіях Кіровоградської, Миколаївської, Полтавської областей міжрегіональне співробітництво визначено одним із пріоритетів розвитку. Причому в стратегіях Кіровоградської та Миколаївської областей ідеться лише про міжрегіональне міжнародне співробітництво [5, с. 17]. Всебічне використання його переваг дає змогу формувати національні проекти макрорегіонального (міжобласного) рівня й досягти належної значущості національних проектів і, відповідно, мультиплікативного ефекту від залучених проектом коштів [5, с. 16].

Проведений аналіз дає змогу виокремити такі проблеми фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку в Україні:

1. Недосконалість правового забезпечення, яке визначає правові, економічні та організаційні засади функціонування фінан-

- сово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку, що позначається на його дієвості.
2. Необхідність підготовки, перепідготовки, постійного підвищення кваліфікації державних службовців з питань ефективного використання потенціалу інноваційних інструментів фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку.
  3. Відсутність стратегічного бачення коротко-, середньо- та довгострокових цілей упровадження інструментів фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку, необхідність їх узгодження зі стратегічними цілями державного та регіонального розвитку.
  4. Вирішення переважно поточних проблем регіонального розвитку без урахування інвестиційно-інноваційної спрямованості інструментів фінансово-економічного механізму, що значно ускладнює державне управління стратегічним плануванням регіонального розвитку.
  5. Дублювання фінансування інструментів фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку, особливо це стосується національних проектів, державних цільових програм, проектів, що фінансуються з Державного фонду регіонального розвитку та субвенційних потоків.
  6. Відсутність інтеграційної оцінки ефективності та результативності інструментів фінансово-економічного механізму державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку.
  7. Диференційований підхід до стратегічного розвитку регіонів із Заходу на Схід, де перевага здебільшого надається регіонам із високим та середнім рівнем соціально-економічного розвитку, що унеможливує реалізацію принципу державної регіональної політики, а саме забезпечення комплексного розвитку країни та її регіонів у довгостроковій перспективі.

#### IV. Висновки

Таким чином, важливим завданням державного управління стратегічним плануванням регіонального розвитку на сучасному етапі розвитку України є подолання вищезазначених проблем, що може й повинно стати потужним поштовхом для модернізації всієї системи стратегічного планування в контексті забезпечення раціонального використання бюджетних коштів та підвищення рівня фінансової дисципліни. Неповне використання потенціалу інструментів фінансово-економічного механізму значно гальмує, а часом і унеможливує цей процес, адже трансформаційні перетворення державного

управління стратегічним плануванням регіонального розвитку – ключ до зростання добробуту країни та її регіонів у довгостроковій перспективі з огляду на глобалізаційні та інтеграційні виклики XXI ст.

#### Список використаної літератури

1. Амангалієва Б. Г. Угода регіонального розвитку як інструмент державної регіональної політики [Електронний ресурс] / Б. Г. Амангалієва // Офіційний сайт Національної бібліотеки України ім. В. І. Вернадського. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2011\\_9/zmist/R\\_2/01Amangaliev+ .pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2011_9/zmist/R_2/01Amangaliev+ .pdf).
2. Дані Державного Казначейства України щодо міжбюджетних трансфертів [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Державного Казначейства України. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23602>.
3. Державні цільові програми [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. – Режим доступу: [http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat\\_id=77948](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=77948).
4. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України: Закон України від 12.01.2012 р. № 4318-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 39. – Ст. 464.
5. Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні: аналіт. доп. / С. О. Біла, Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко, В. І. Жук та ін.; за ред. С. О. Білої. – Київ: НІСД, 2011. – 80 с.
6. Клівіденко Л. М. Роль та значення бюджетних інвестицій в соціально-економічному розвитку України [Електронний ресурс] / Л. М. Клівіденко, Ю. Б. Прокopiшин // Ефективна економіка. – Режим доступу: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1098>.
7. Національні проекти в стратегії економічної модернізації України: аналіт. доп. / за заг. ред. Я. А. Жаліла. – Київ: НІСД, 2013. – 57 с.
8. Пряме державне інвестування як чинник зростання регіональної економіки [Електронний ресурс] / О. Шевченко // Офіційний сайт Інституту стратегічних досліджень. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/september08/3.htm>.
9. Регіональний вимір соціально-економічного розвитку і засади нової регіональної політики: аналіт. доп. / С. О. Біла, О. В. Шевченко, М. О. Кушнір, В. І. Жук, І. В. Валюшко, О. А. Баталов, В. В. Романова. – Київ: НІСД, 2013. – 82 с.
10. Угоди регіонального розвитку [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі

- України. – Режим доступу: [http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat\\_id=180425](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=180425).
11. Урядовий портал [Електронний ресурс] // Єдиний Веб-портал органів виконавчої влади України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=246571121](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246571121).
12. Private Participation in Infrastructure Database Expanded methodology [Electronic resource]. – Mode of access: [http://ppi.worldbank.org/documents/methodology\\_expanded\\_May\\_2007.pdf](http://ppi.worldbank.org/documents/methodology_expanded_May_2007.pdf).
13. Ukraine – Private Infrastructure Projects – The World Bank & PPIAF [Electronic resource]. – Mode of access: [http://ppi.worldbank.org/explore/ppi\\_exploreCountry.aspx?countryID=97](http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreCountry.aspx?countryID=97).

Стаття надійшла до редакції 01.09.2014.

---

**Латынин Н. А., Гнатенко А. И. Особенности функционирования финансово-экономического механизма государственного управления стратегическим планированием регионального развития в Украине**

*В статье предложен финансово-экономический механизм государственного управления стратегическим планированием регионального развития в Украине. Исследованы особенности его функционирования в современных условиях. Выделены проблемы, негативно влияющие на эффективность инструментов финансово-экономического механизма. Определены направления модернизации системы государственного управления стратегическим планированием регионального развития в Украине.*

**Ключевые слова:** государственное управление, механизм государственного управления, стратегическое планирование регионального развития, региональное развитие, стратегическое планирование.

**Latynin M., Gnatenko A. The Features of Functioning of Financial-economic Mechanism of Public Administration of the Strategic Planning of Regional Development in Ukraine**

*The article deals with the financial-economic mechanism of public administration of the strategic planning of regional development in Ukraine. The features of its functioning in current conditions are researched in it. The financial-economic mechanism of public administration of the strategic planning of regional development authors define as a set of tools based on certain principles, using appropriate methods and resources that achieve certain strategic goals. Among the instruments of financial-economic mechanism of public administration of the strategic planning of regional development in Ukraine determined follows: funding priority directions of regional development in the framework of national projects; financing state target programs; investment through the State Regional Development Fund; support public-private partnership; facilitate the conclusion of agreements of regional development between the Government of Ukraine and regions; activation of direct public investment; reallocation of budget funds through interbudgetary transfers; creating conditions for the clustering of regional development; promote interregional cooperation etc. The problems which negatively affect the efficiency of instruments of the financial-economic mechanism are determined. Outlined that important task of public administration of the strategic planning of regional development at the present stage of development of Ukraine is to overcome the above problems that can and should be a powerful impulse for the modernization of the whole system of strategic planning in the context of efficient using of budget funds and improving the financial discipline. Because the transformational changes of public administration of the strategic planning of regional development is the key towards the welfare of the country and its regions in the long-term perspective in view to globalization and integration challenges of the XXI century.*

**Key words:** public administration, mechanism of public administration, strategic planning of regional development, regional development, strategic planning.